

LATTMANN TAMÁS*

A békeműveletek nemzetközi jogi háttere és egyes csatlakozó hadijogi kérdések

I. Bevezetés

Az ENSZ békefenntartó és hasonló műveleteire az elmúlt évtizedek során egyre inkább komplex helyzetekben került sor. Ráadásul eközben maga a nemzetközi jog rendszere is bonyolódott, új intézmények születtek és erősödtek meg, új gyakorlatok alakultak ki. Mindeközben a műveletekben részt vevő katonai személyzetnek folyamatosan helyt kell állnia, a lehetőségekhez képest biztosítani kell a politikai vezetés által megfogalmazott eredményeket, megfelelően az egyre bonyolódó jogi előírásoknak és – nem utolsósorban – a közvélemény elvárásainak. A jelen írás kísérletet tesz ennek e nagy problémakör egyes szeleteinek áttekintésére, különös figyelemmel a katonai tevékenységek szempontjából jelentős kérdésekre.

II. Az ENSZ műveleteinek nemzetközi jogi háttere

Általánosságban a nemzetközi jog fegyveres erő alkalmazására vonatkozó szabályanyaga két, egymással összefüggésben nem álló nagy részre osztható. A *ius ad bellum*, azaz a fegyveres erő alkalmazásához („háborúhoz”) való jog területe határozza meg, hogy milyen körülmények között alkalmazhatnak az államok fegyveres erőt, a *ius in bello* normái pedig ennek mikéntjét határozzák meg, azaz a katonák, vagy a műveletekben részt vevő egyéb személyek által kötelezendően alkalmazandó hadijogi szabályokat. Könnyen belátható, hogy míg az első terület a politikai döntések vidéke (figyelembe véve a civil kontroll szükségességét is), a második az, ahol a katonai személyzet szerepe jelentőssé válik. Míg az első területen megszülető döntések az állami politikai vezetés

* Egyetemi docens, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Nemzetközi Intézet; ELTE ÁJK, Nemzetközi Jogi Tan-szék. A jelen írás a TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0001 számú „Kritikus infrastruktúra védelmi kutatá-sok” című pályázat keretében, a „Civil-katonai partnerség” alprogram „Humánvédelem - békeművelési és vészhelyzet-kezelési eljárások fejlesztése” kiemelt kutatási terület kutatási programjával összefüggésben készített tanulmány alapul vételével készült.

kezében vannak, addig az azokért való felelősség sem jelentkezik a katonák szintjén – ugyanakkor a hadijogi szabályok esetében már a katonai döntések kiváltotta katonai felelősség is megjelenik.¹

A *ius ad bellum* alapvető szabálya, hogy a nemzetközi jog jelenlegi rendszerében, az ENSZ Alapokmánya² előírása szerint fegyveres erő alkalmazására csak önvédelem vagy a Biztonsági Tanács jóváhagyása esetében van lehetőség. A jelen tanulmány az önvédelem kérdésével nem foglalkozik, részleteiben pedig a Tanács működésével sem, de mindenképpen ki kell emelni, hogy a nemzetközi jog jelen rendszerében bármilyen jóváhagyásra, felhatalmazásra csak a Biztonsági Tanács jogosult. Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert a napi közbeszédben, a híradásokban és a politikai diskurzusban is igen elterjedt „NATO-felhatalmazás” vagy „EU-felhatalmazás” fordulatok véleményem szerint komoly félreértésekre vezethetnek – ezek a szervezetek nemzetközi jogi értelemben semmiféle felhatalmazást nem adhatnak az erő alkalmazására.

A fenti alapvetés logikus következménye, hogy az ENSZ keretében végrehajtott műveletek nemzetközi jogi alapját is a Biztonsági Tanács határozza meg. Az Alapokmány 1945-ben elfogadott szövege – és annak kialakult gyakorlata – szerint annak hatáskörei két nagy esetkörben különböző cselekményeket tesznek lehetővé. Az ENSZ Alapokmány VI. fejezete az államok közötti viták békés rendezésének eszköztárát határozza meg. Fontos tisztázni, hogy ezekben az esetekben – és a közvéleményben elterjedt téves nézettel szemben általában sem – a Biztonsági Tanács nem rendelkezik azzal a joggal, hogy az államokra és azok nemzetközi magatartására nézve kötelező határozatot hozzon, így minden döntése ajánlás jellegű.³ Az alapokmány kidolgozói számára a békésen rendezhető viták valamilyen eredményes lezárása jellemző módon nem is igényli ezt, a nemzetközi jog rendszere szempontjából mindenképpen rendkívülinek számító eszközt. Bármilyen éles hangok kísérik is egy államközi vitát az abban részt vevők oldalán, amennyiben komolyan vehető forrásból nem érkezik a vita békét fenyegető jellegére való utalás, a helyzettel kapcsolatban fel sem merül, hogy a Tanács azt komolyabb konfliktusként kezelje.

Veszélyesebb helyzetekre szabták az ENSZ Alapokmány VII. fejezetét: olyan szituációkra, amelyek komoly és adott esetben erőteljesebb beavatkozást igényelhetnek a világ békéje felett öröködni szánt világszervezet részéről. Ezek a béke veszélyeztetése, a béke megszegése, agressziós cselekmény esetei,⁴ ahol legvégső esetben a béke fenntartása vagy visszaállítása esetén szükségessé válhat akár a fegyveres erő alkalmazása is. Épp emiatt a sürgető és súlyos helyzet miatt ezekben a helyzetekben válik lehetségessé, hogy a Tanács akár kötelező határozatot is hozzon, ami egyébként a nemzetközi jog rendszerében a szuverén államok tekintetében elképzelhetetlen lenne. A VII. fejezet már igen komoly próbának teszi ki a nemzetközi politikai kapcsolatokat rendjét, hiszen a Ta-

¹ A két részterület közötti tovább különbségekről bővebben lásd KARDOS GÁBOR – LATTMANN TAMÁS (szerk.): *Nemzetközi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 333–334. pp.

² *Charter of the United Nations*. San Francisco, 26 June 1945. Magyar nyelven közzétette az 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.

³ KARDOS – LATTMANN 2010, 305. p.

⁴ Az Alapokmány magyar nyelvű fordítása itt „támadó cselekményt” tartalmaz az eredeti „act of aggression” megfelelőjeként, ami véleményem szerint helytelen, az eredeti szándékot nem megfelelően tükröző szóhasználat. Emiatt helyette az „agressziós cselekmény” fogalmat használom.

nácsban fennálló nagyhatalmi konszenzuskényszer könnyen válhat a szervezet működésképtelenségének közvetlen okává, ahogyan erre jelen kötet laudáltja, Bodnár László professzor is kitért 2001-ben megjelent, az ezredvég nemzetközi jogi kihívásait taglaló tanulmányában.⁵ Ráadásul abban az esetben, ha komolyan felmerül a fegyveres erő alkalmazásának szükségessége, még nehezebbé válik a megegyezés, hiszen még ha sikerül is megállapodni a VII. fejezet eszköztárának alkalmazhatóságáról, a fegyveres erő tényleges alkalmazása külön döntést igényel.

Nem véletlen, hogy a világszervezet működése során a Tanács jóval kevesebb esetben döntött a VII. fejezet alkalmazhatóságáról, mint kellett volna, és azon belül is jóval kevesebbszer a tényleges fegyveres erő alkalmazásáról, mint szükséges vagy indokolt lett volna. Ezekben az esetekben pedig mindig felmerül újabb vizsgálandó kérdésként, hogy a Tanács csak jóváhagyja a fegyveres erő alkalmazását, vagy egy-egy meghatározott műveletre intézményrendszert is kialakít-e – ennek ugyanis gyakorlati jelentősége is lesz.

A Biztonsági Tanács esetleges tehetetlensége vezetett magának a békefenntartás intézményének a kialakulásához is, ami egy különleges, az Alapokmány által közvetlenül nem szabályozott tevékenység. Miután időnként megfelelő konszenzus hiányában a kollektív biztonság rendszere akadozva működött, ha egyáltalán, a különböző regionális konfliktusok rendezésében a Közgyűlés is korán elkezdett szerepet vállalni – nem utolsósorban azért, hogy a Biztonsági Tanácsban a vétőjoggal egyre intenzívebben élő Szovjetuniót meg lehessen kerülni. Ennek leglátványosabb eszköze az 1950-ben elfogadott 377. számú, „Egyesülve a békéért” címen ismertté vált határozata lett,⁶ amely alapján a Tanács működésképtelensége esetén a Közgyűlés átvehette annak jogosítványait. Bár e megoldás érvényességét számosan vitatták és vitatják azóta is, ennek alapján került sor az első közel-keleti békefenntartó erő felállítására,⁷ az eredeti elképzelésekkel szemben éppen két NATO-tagállam elleni intézkedés részeként, a szuezi háborúval kapcsolatban.

Mára viszont már egy szokásjogi alapokat nyert jelenségről beszélhetünk, és a kezdetekben ellenálló, a békefenntartó műveletekhez hozzájárulni nem hajlandó államok többsége is megváltoztatta hozzáállását. A békefenntartó műveletek esetében gyakran nem tüntetik fel a művelet jogalapját, azaz hogy az Alapokmány VI. vagy VII. fejezete alapján kerül sor arra, hiszen azok gyakran egyrészt mind a két fejezetre alapozhatók lennének, másrészt pedig az érintett fél vagy felek jóváhagyásával történnek. 1993-ban a Biztonsági Tanács egy határozatában kiemelte a békefenntartó műveletekkel kapcsolatban az érintett államok kötelezettségeit: ezek első sorban az együttműködés, a műveletekben részt vevő személyzet tiszteletben tartása és védelme.⁸ Mindez általában nem

⁵ BODNÁR LÁSZLÓ: *Az ezredvég kihívásai a nemzetközi jog alapelveivel szemben*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica 59:(2) (2001) 3–17. pp. A témáról lásd továbbá pl. KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, 2006. 518. p.; SÜLYÖK GÁBOR: *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa: összetétel, szavazás, reform*. Complex Kiadó, 2009. 105–125. pp.

⁶ UN General Assembly Resolution 377 (V). Uniting for peace. A/RES/377(V) A, 3 November 1950.

⁷ UN General Assembly Resolution 1001 (ES-I). Uniting for peace. A/RES/1001 (ES-I), 7 November 1956.

⁸ Resolution 868 (1993). Adopted by the Security Council at its 3283rd meeting, on 29 September 1993. S/RES/868 (1993).

jellemző semmilyen más műveletre. Emiatt gyakran jelenik meg a békefenntartással kapcsolatban a „hat és feledik” fejezet kifejezés.

1. Az ENSZ-műveletekkel kapcsolatos, vizsgált kérdések

Az ENSZ műveletekkel kapcsolatban több kérdés is felvethető, amelyek közül a jelen tanulmány a következőkre fókuszál. Az első kérdés, hogy egy ilyen műveletre milyen jogi alapon és milyen alkalmazandó jogi keretek közt került sor. Az Alapokmány VI. vagy VII. fejezet alapján, vagy ennek megjelölése nélkül, hiszen a helyzet rendezésébe bevont fegyveres erők számára irányadó jogszabályi környezetet elsősorban ez fogja meghatározni.⁹ Ez alapján kell eldönteni az alkalmazandó részletes szabályokat, amelyek kidolgozatlansága adott esetben nagyobb veszélyeket hordozhat magában, mint a terepen megjelenő esetlegesen ellenséges szándékú személyek. A fegyveres erők számára ugyanis a közvetlen fegyveres veszélyek mellett bénító hatású, ha a személyzet nincs tisztában azzal, hogy egy konkrét helyzetben milyen megoldásokat kell alkalmaznia, vagy, hogy cselekményeinek milyen lehetséges következményeivel kell számolnia.

Európai aktualitásként érdemes megvizsgálni, hogy az emberi jogok legfontosabb európai öréke, a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának milyen ellenőrzési lehetőségei vannak az európai államok részvételével zajló ENSZ-műveletek, vagy ENSZ felhatalmazással (vagy esetleg anélkül) által végrehajtott műveletek tekintetében. Végül fontos kérdésként jelentkezik a nemzetközi büntetőjog legmodernebb intézménye, a hágai székhelyű Nemzetközi Büntetőbíróság lehetséges szerepvállalása az ENSZ-műveletek feletti ellenőrzés szempontjából. Bár e fórum előtt egyelőre még nem került sor ENSZ-művelettel kapcsolatos büntető eljárásra, annak elméleti lehetősége adott, és a rendszerben részes államként Magyarország nem tarthatja kizártnak, hogy magyar katonával szemben eljárásra kerüljön sor.

2. Az ENSZ-műveletek és az alkalmazandó jog kérdése

Az alkalmazandó jogi normák megállapításához el kell választanunk egymástól az ENSZ-műveleteket, valamint az ENSZ jóváhagyásával, de annak tényleges intézményi részvétele nélkül végrehajtott műveleteket – amelyek mellé az alkalmazandó jog szempontjából besorolhatjuk a jóváhagyás nélküli műveleteket is. Utóbbiak jelentősége, hogy esetükben a hadviselésre irányadó általános nemzetközi humanitárius jogi normák alkalmazandók, ami minőségében más helyzetet jelent, mint amit az ENSZ-műveletek esetében láthatunk.

Hosszú ideig bizonytalanság övezte a kérdést, hogy a nemzetközi humanitárius jog vajon mennyiben alkalmazható az ENSZ égisze alatt végrehajtott műveletek esetében, és bár a kép mára jelentősen tisztult, önálló jogrend még nem alakult ki. A katonák számára ugyanakkor életbevágó fontosságú a kérdés, hogy milyen előírások irányadók.

⁹ Emellett pedig a művelet végrehajtásának hadászati, harcászati és műveleti vonatkozásait határozzák meg, amelyre a jelen tanulmány nem terjed ki.

Vajon az ismert, a katonai felkészítés során elsajátított tradicionális hadijogi előírásokat mennyiben és milyen mértékig kell betartani egy békefenntartó vagy egy békekikényszerítő művelet során? Természetesen ez nem csupán a katonák számára kérdés, hiszen egy-egy művelet esetében az adott állam feladata az arra irányadó szabályozók elkészítése – ám ennek esetleges elmaradása a katonai személyzetet hozza nehéz helyzetbe. Még ha kreatív jogértelmezéssel el is fogadjuk a humanitárius jog alapvető dokumentumainak tekinthető 1949-es Genfi egyezmények¹⁰ alkalmazhatóságát annak ellenére, hogy azokat kifejezetten nemzetközi vagy nem nemzetközi típusú fegyveres konfliktusokhoz rendelték,¹¹ akkor is maradnak nyitott és zavaró kérdések. Nyilvánvaló például, hogy azok teljes körű alkalmazása nem tűnik célszerűnek vagy lehetségesnek.

Ám ez a bizonytalansági probléma véleményem szerint a katonák számára irányadó normák tekintetében szerencsére nem annyira súlyos. Bármennyire nehéz is lehet a konfliktus minősítése és az alkalmazandó jog eldöntésének kérdése, ezekben – a *ius ad bellum* területéhez hasonlóan – nem a katonák felelőssége a döntés. A katonai magatartásokat meghatározó, lényeges, minden körülmények között alkalmazandó „egyszerű” hadijogi előírások változatlanok. A nemzetközi humanitárius jog alapelvei,¹² az emberiség, szükségesség, különbségtétel és arányosság elve összjátékával kikövetkeztethető helyes és jogszerű magatartások nagyjából minden helyzetben azonosak. A katonák által esetlegesen elkövetett jogsértésekért való büntetőjogi felelősséget megalapozó belső jogi előírások is ettől függetlenül alkalmazhatóak, illetve a hadijogi felkészítés során a személyzettel megismertethetőek.¹³

A kérdéssel kapcsolatos bizonytalanságok feloldása céljából alakult ki az a gyakorlat, amely szerint a műveletekre vonatkozó külön egyezményekbe belefoglalták a nemzetközi humanitárius jog „elveinek és szellemiségének” alkalmazhatóságát, első alkalommal 1993-ban, a ruandai művelet esetében.¹⁴ 1994-ben egyezményt fogadtak el az ENSZ műveleteiben részt vevő személyzet védelméről,¹⁵ 1999-ben pedig Kofi Annan ENSZ-főtitkár tette közzé tájékoztatását az alkalmazandó jogi normák tekintetében, ami ugyanerre az alapra helyezkedik.¹⁶ Ez ugyanakkor továbbra sem jelenti a normák egy az egyben való átvételét, hiszen azok alapján egy meghatározott legitim cél elérése érdeké-

¹⁰ Megerősítette azokat az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben, az 1949. évi augusztus hó 12. napján kelt nemzetközi egyezményeknek a Magyar Népköztársaságban való törvényerejéről. Közzétette azokat sorrendben a 2000/17., 2000/18., 2000/19., 2000/16. sz. nemzetközi szerződések a külügyminisztertől.

¹¹ Lásd bővebben az egyezmények közös 2. cikkét a nemzetközi és közös 3. cikkét a nem nemzetközi konfliktusok során való alkalmazhatóságról.

¹² Erről bővebben lásd KARDOS – LATTMANN 2010, 341–346. pp.

¹³ Ezen a ponton érdemes lehet megjegyezni, hogy az 1978. évi IV. törvényt (régí Btk.) váltó, 2013 nyarán hatályba lépő 2012. évi C. tv. (új Btk.) véleményem szerint a korábbinál eredményesebb módon biztosítja az összhangot a magyar katonák számára közvetlenül kötelező belső jog és a nemzetközi humanitárius jog normái között, így annak beépítése a katonai hadijogi felkészítésbe elsődleges fontosságú.

¹⁴ SHRAGA, DAPHNA: *UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage*. The American Journal of International Law, Vol. 94, No. 2 (Apr., 2000) 407. p.

¹⁵ Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel. New York, 9 December 1994, UNTS vol. 2051, 363. p.

¹⁶ Observance by United Nations forces of international humanitarian law. United Nations, Secretary-General's Bulletin, ST/SGB/1999/13, 6 August 1999.

ben a szükségesség-arányossági teszt alkalmazásával akár még a halálos erő alkalmazása is lehetségessé válna, ami viszont ilyen helyzetekben kontraproduktívvá válhat. Emiatt az ENSZ békefenntartó műveleteiben a mandátumok és a kialakult gyakorlat szerint a fegyveres erő alkalmazásának lehetősége jellemzően az önvédelemre szorítkozik. Hogy ennek mennyi, a terepen való tevékenység során megjelenő veszélye van, és milyen problémákra vezethet, az elmúlt évek számos példája jól mutatja, e helyütt elég talán utalni a ruandai, vagy a srebrenicai népirtásra, illetve az azokat kísérő vitákra.

Érdekes, újszerű megoldás jelent meg viszont a Kongói Demokratikus Köztársaság területén végrehajtott művelet során, ahol a polgári lakosság védelme céljából a Biztonsági Tanács 2013 márciusában elfogadott határozatában véleményem szerint túllépett az eddigi klasszikus békefenntartói megoldásokon.¹⁷ A határozat bevezetésében a tanács tisztázza, hogy „... felismerve, hogy minden békefenntartó küldetés mandátuma az érintett állam helyzete és szükségletei szerint különböző...”, majd a következő rendelkezést hozza:

„9. Úgy határoz (...), hogy képezze a MONUSCO részét egy éves kezdeti időszakban a jóváhagyott 19,815 fős személyzeti keretek között, kivételes jelleggel és a jövőre nézve precedensként, valamint a békefenntartás megállapított elveinek lerontására nem szolgáló módon egy, többek között három gyalogsági zászlóaljából, egy tűzérési és egy Különleges és Felderítő századból álló „Beavatkozó Dandár” (...) a fegyveres csoportok semlegesítése feladatával...”¹⁸

Az eddig megszokott mandátumoktól való eltérés magyarázata, hogy a művelet által érintett területen a kormányzattal szemben álló fegyveres erők egyrészt lehetetlenné tették a művelet sikerét, másrészt pedig hogy az általuk elkövetett atrocitások és emberi jogszértések erőteljesebb fellépésre sarkallták a nemzetközi közösséget, amihez sikerült kimunkálni a szükséges konszenzus a Biztonsági Tanácsban. Ugyanakkor a határozatot a Tanács az Alapokmány VII. fejezete alapján fogadta el, így nemzetközi jogi értelemben semmi akadálya az intézkedésnek, mégis szokatlan, hogy egy deklaráltan békefenntartó haderő tűzéréssel legyen kiegészítve. Igaz, hogy az Alapokmány szövegezésakor még eredetileg egy állandó, bármikor bevethető ENSZ-haderőt vizionált, amely gondolatától ez a megoldás nem idegen, ám ez abban a formában soha nem valósult meg.

Egy ilyen beavatkozó dandár és különösen a feladata véleményem szerint egyértelműen kizárja a védelmi célú erőalkalmazás lehetőségét. A Tanács érzi is ezt, ezért került a szövegbe a „a jövőre nézve precedensként, valamint a békefenntartás megállapított elveinek lerontására nem szolgáló módon” kitétel. Ám ennek jövőjét még nagyon bizonytalannak érzem. A nemzetközi jog és kapcsolatok eseményeit figyelő számára a „precedensnek nem tekinthető” kitétel értelmezhetetlensége legkésőbb Koszovóval kapcsolatban nyilvánvalóvá kellett, hogy váljon: hiába állította minden állam ezt, amikor elismerte a nemzetközi jog szempontjából legalábbis aggályosnak tekinthető módon létrejött államot, az nem sokkal később hivatkozási alappá vált az orosz külpolitikai cselekmények

¹⁷ Resolution 2098 (2013). Adopted by the Security Council at its 6943rd meeting, on 28 March 2013. S/RES/2098 (2013).

¹⁸ Uo. para 9.

igazolásként Dél-Oszétia és Abházia esetében, majd 2014 során az ukrán helyzet eskalációja során is előkerült. Nyitott kérdés, hogy vajon jövőbeli békefenntartó műveletekben visszaköszön-e majd még ez a megoldás, vagy tényleg kivételes jellegű marad.

III. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerepe ENSZ-műveletek esetében

A strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságát jellemzően nem katonai műveletekkel és nem az ENSZ műveleteivel összefüggésben ismerheti az érdeklődő közvélemény, hanem a mindennapokban megésett emberi jogi jogsértések elbírálójaként, nem kevés esetben a közvélemény körében is vitákat kiváltó ítéletek megfogalmazójaként. Ennek ellenére nem szabad elfelejtenünk, hogy e bírói fórum ellenőrző hatalmát általánosságban gyakorolhatja az Európa Tanács bármely tagállama,¹⁹ így akár hazánk felett is, még olyan helyzetekben is, amikor az állam valamilyen oknál fogva fegyveres erejét alkalmazza – tegye azt akár ENSZ-felhatalmazással, akár anélkül. A működése alapjául szolgáló, valamennyi tagállam által kötelezően megerősített Emberi Jogok Európai Egyezménye²⁰ (továbbiakban: Egyezmény) nem tesz érdemi különbséget e szempont alapján, ugyanakkor kimondja, hogy azt fegyveres erő alkalmazásával járó helyzetekben is figyelembe kell venni,²¹ és a bíróság eddig kialakított gyakorlata sem hagy kétséget efelől.²²

A kérdés csupán az, hogy vajon mennyiben lehetséges ez olyan esetben, amikor egy állam egy ENSZ-műveletben vesz részt? Ugyanis míg a bíróság az államok saját cselekményeikért való felelősséget vizsgálja, egy ilyen művelet esetében okozhat értelmezési nehézséget, hogy az államok részt vevő fegyveres erői nem az állam, hanem az ENSZ képviselőiben járnak el, az ENSZ utasításai szerint. Azaz cselekményeikért nem magának az államnak, hanem a világszervezetnek kell viselnie a felelősséget. Ám az ENSZ nem erősítette meg az Egyezményt, a bíróság joghatósága pedig nem terjed ki a részessé nem való államokra, vagy nemzetközi szervezetekre.²³ Így az ilyen esetekben a bíróság joghatóságának gyakorlása problémássá alakulhat.

Az elmúlt években véleményem szerint jól látható, hogy bár a bíróság egyre inkább hajlandó erősíteni tevékenységét a fegyveres erő alkalmazásával járó állami cselekmé-

¹⁹ A strasbourgi bíróság a széles körben elterjedt tévhitel szemben az Európa Tanács, nem pedig az Európai Unió intézménye. Negyvenhét tagállama a tág értelemben vett európai kontinens szinte minden államát magában foglalja.

²⁰ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. CETS 005. Kihirdette és magyar nyelven közzétette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

²¹ Egyezmény 15. cikk.

²² A strasbourgi bíróság fegyveres erő alkalmazásával járó helyzetekben kialakított gyakorlatának alakulásáról lásd bővebben: LATTMANN TAMÁS: *Genf, Hága? Strasbourg! Az európai államok katonai műveletei feletti ellenőrzés az Emberi Jogok Európai Bírósága által*. Társadalom és honvédelem XVI. évf. 1-2. szám, 2012. 477–491. pp.

²³ Az egyezmény részesévé amúgy is csak az Európa Tanács tagállamai válhatnak, nemzetközi szervezetek nem. Az egyetlen kivétel ez alól a 2010-ben hatályba lépett 14. jegyzőkönyv alapján az Európai Unió, amely „csatlakozhat ehhez az Egyezményhez”. Egyezmény 59. cikk 2. bek.

nyek megítélésében, a kifejezetten az ENSZ égisze alatt végrehajtott műveletek esetében nem akarja feloldani a fent jelzett problémát, és nem tette vizsgálat tárgyává az ilyen ügyeket. Ennek első egyértelmű jeleként véleményem szerint a bíróság 2007 májusában, a *Behrami*-ügyben elfogadott joghatósági döntése volt.²⁴ A panaszt Franciaország ellen nyújtották be, tárgya pedig a koszovói KFOR erők francia vezetésű többnemzetiségű egységének állítólagos hanyagsága volt, ami egy kisgyermek életét követelte, egy másiknak pedig súlyos sebesülést okozott. 2000 márciusában Mitrovicában egy, az 1999-es bombatámadásokból visszamaradt kazettás bomba fel nem robbant robbanófeje miatt következett be a tragikus baleset, amelynek eltakarítását a panaszt benyújtó édesapa szerint a területen jelenlévő francia békefenntartóknak kellett volna megfelelő módon biztosítania – ám erre nem, illetve nem megfelelő színvonalon került sor. Az illetékes francia hatóságok elutasították az eset miatti felelősség vizsgálatát, így a panaszos a strasbourgi bírósághoz fordult. Érvéle szerint mivel a mentesítés a békefenntartók felelőssége lett volna, ennek elmulasztása, valamint a felelősség megállapításának elmulasztása is a francia állam az Egyezményből fakadó emberi jogi felelősségét keletkezteti. Ám a bíróság végül elutasította a panaszt. Arra a következtetésre jutott ugyanis, hogy mivel a művelet az ENSZ keretében került végrehajtásra, a döntő kérdéssé az vált, hogy Franciaország maga mennyiben járult hozzá a területen uralkodó általános biztonsági helyzethez, illetve mennyiben róható fel az az ENSZ-nek. Vajon mennyiben róható fel a helyzet a feleknek, és kinek állt volna módjában azon javítani. A vizsgálat során megállapította, hogy a műveletet végrehajtott ENSZ (valamint az annak nevében tevékenykedő KFOR és UNMIK) a tagállamoktól elvált jogi személyiséggel bír, és külön kihangsúlyozta, hogy „a KFOR és az UNMIK panasz tárgyává tett cselekményei és mulasztásai nem betudhatók az alperes államoknak”.²⁵ Emiatt viszont el kellett utasítania a panasz érdemi vizsgálatát, hiszen a bepanaszolt államok közvetlen felelősségét emiatt nem tudta megállapítani, az ENSZ felett viszont a fenti okok miatt nem járhatott el.

A döntés magyarázataként az a világszervezet által a konkrét műveletre kialakított egyértelmű intézményi-szervezeti háttér szolgál, ami a konkrét helyzetben a bíróság értelmezése szerint kizárhatja az állam saját felelősségét. Juthatott volna más következtetésre a bírói fórum? Véleményem szerint csak abban az esetben, ha a spekulációk talajára lép: mi történik abban az esetben, ha az ENSZ-műveletben alárendeltségben működő francia katonai parancsnok a saját államától a mandátummal ellentétes utasítást kap? Furcsa helyzet, bár elméletben lehetséges. Ez ugyan az állam részéről a nemzetközi joggal ellentétes lenne, de az adott állam belső joga szerint az érintett katonai vezető véleményem szerint az állami parancs végrehajtására lenne köteles ilyenkor – amely esetben felhívható lenne az érintett állam emberi jogi felelőssége. Ám a konkrét esetben nem merült fel ilyesmi, így a bíróság ezzel nem is foglalkozhatott.

Érdemes lehet ezzel összefüggésben megjegyezni (bár az ügy nem áll összefüggésben az ENSZ-műveletekkel), hogy egyelőre úgy tűnik, a bíróság elfogadja a nemzetközi szervezetek önálló jogalanyiságát és ebből fakadóan azt, hogy önálló emberi jogi felelősségük is lehet, ami a székhelyük területe szerint illetékes állam felelősségét kizárja.

²⁴ *Behrami and Behrami v. France* (Application no. 71412/01) és *Ruzhdi Saramati against France, Germany and Norway* (Application no. 78166/01) Admissibility decision, 31 May 2007.

²⁵ Uo. 151. bek.

Erre utal legalábbis az első ügye, ahol a kongói panaszos a hollandiai Hágában található Nemzetközi Büntetőbíróság sérelmezett cselekménye miatti panaszára végül kizárta Hollandia felelősségének vizsgálatát.²⁶ Az ítéletből arra következtethetünk, hogy a bíróság az ENSZ esetében is a továbbiakban az önálló jogalanyiság miatt a saját maga által irányított és felügyelt műveletek esetében nem fogja az államok egyéni felelősségét felhívni – bár tény, hogy ez a 2012-es döntés még friss, és jellegében egyedülálló.

Ugyanakkor némileg más a helyzet az olyan műveletekkel, amelyek felett nincs ENSZ-ellenőrzés, függetlenül attól, hogy esetleg a világszervezet valamilyen módon hozzájárul, vagy felhatalmaz rá – a tényleges ENSZ irányítás hiányában a részt vevő Európa Tanács tagállamok emberi jogi felelősségét a bíróság eddigi gyakorlata szerint minden további nélkül felhívja. Az Irak ellen 2003-ban indított háború, majd az azt követő megszállás, illetve az ENSZ felhatalmazásával „stabilizációt” célzó katonai jelenlét újabb esetek sorát nyitotta meg az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt a részt vevő Európa Tanács tagállamok tekintetében. Bár a 2003-as Irak elleni támadásra nem volt ENSZ-felhatalmazás, azt 2004-ben egy ENSZ-felhatalmazással bíró békeművelet váltotta fel, ám (szemben a koszovói helyzettel) a pusztá felhatalmazás mellett az államoktól komolyan elválasztott intézmények nem kerültek kialakításra. Ennek meg is jelentek a következményei a bíróság értelmezésében is.

Az *Al-Sadoon*-ügyben a bíróság egy Nagy-Britannia elleni panaszt kellett, hogy elbíráljon.²⁷ Annak tárgyaként az a 2005 decemberében meghozott brit döntés szolgált, hogy két, súlyos bűncselekménnyel vádolt, iraki panaszos bűntető ügyét átadja az iraki hatóságoknak. A bűncselekményt az iraki jog halálbüntetéssel fenyegette – amit ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Egyezménye tilt. Emiatt a bíróság ideiglenes intézkedésével megtiltotta átadásukat, ám Nagy-Britannia arra való hivatkozással, hogy másnap lejár az ENSZ által számára biztosított mandátum, 2008. december 31-én mégis átadta őket. A bíróság 2009 júliusában meghozott elfogadhatósági döntésében megállapította, hogy a panaszosok egészen átadásukig Nagy-Britannia joghatósága alá tartozónak tekinthetők,²⁸ így az ügy érdemi tárgyalásra bocsátható, ennek eredményeképpen pedig a 2010 márciusában elfogadott ítéletében megállapította a jogsértést Nagy-Britannia részéről.²⁹ Ami a jelen vizsgálat szempontjából jelentős, hogy a bíróság nem fogadta el a brit állam részéről érvként az ENSZ-re való utalást saját felelősségének vizsgálatának akadályaként a *Behrami*-ügy analógiájaként, világossá téve a különbséget a két eset között. Azaz Irak esetében az ENSZ jóváhagyását nem követte tényleges hatalom- és feladat-átruházás, nem épültek ki ENSZ-intézmények, így az állam saját felelőssége fennmarad. Ezt később a bíróság számos más ügyben is fenntartotta.³⁰

Érdekes epizódja az iraki háborúnak *Szaddám Husszein* a strasbourgi bírósághoz még korábban benyújtott panasza, amelyet a bíróság egyébként elfogadhatatlannak minősített, hiszen őt a bíróság joghatósága alá nem tartozó Egyesült Államok tartotta tény-

²⁶ *Djokaba Lambi Longa v. the Netherlands* (Application no. 33917/12). Admissibility decision, 9 October 2012.

²⁷ *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom* (Application no. 61498/08).

²⁸ Uo. Admissibility decision, 30 June 2009.

²⁹ Uo. Judgment, 2 March 2010.

³⁰ Lásd pl. *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom* (Application no. 55721/07) Judgment, 7 July 2011.

leges fogságban,³¹ hiába nyújtotta be a panaszt minden Európa Tanács összes, az iraki misszióban részt vevő tagállama ellen. A vizsgálatunk szempontjából azért jelentős ez a döntés, mert véleményem szerint megelőlegezte a fenti ügyben kifejtett határozatot: amennyiben Irak korábbi diktátorát bármely európai koalíciós partner tartotta volna fogságban, a bíróság érdemben vizsgálta volna az ügyet.

IV. A Nemzetközi Büntetőbíróság lehetséges szerepe az ENSZ-műveletek tekintetében

Az 1998-ban az ún. Római Statútummal létrehozott Nemzetközi Büntetőbíróság (International Criminal Court – ICC) új fejezetet nyitott a nemzetközi jog és a nemzetközi büntetőjog történetében.³² Első alkalommal jött létre olyan nemzetközi szervezet, amely általánosságban foglalkozik a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetőinek megbüntetésével, szemben az addigi, eseti törvényszékek (a Biztonsági Tanács által 1993-ban felállított Jugoszlávia- és 1994-ben létrehozott Ruanda-törvényszék) jelentette gyakorlattal.³³ A működését végül 2002-ben megkezdő szervezettel kapcsolatban hamar felmerült az a gondolat, hogy büntetőbírói fórumként általános felügyeletet gyakorolhatna az ENSZ-műveletek felett, eljárva a műveletben részt vevő személyzet által elkövetett esetleges bűncselekmények miatt. Ennek ugyanakkor számos jogi akadály mutatkozik, így például a Statútum alapján a bíróság háborús bűncselekmények miatt nemzetközi és nem nemzetközi fegyveres konfliktus esetén járhat el, a Genfi egyezmények szabályai megsértésének következményeként,³⁴ ám a békeműveletek során ezek az egyezmények önmagában nem biztos, hogy alkalmazandók.

Emellett jelentősebbek a politikai gondok. Több állam is változatos okokból ódzkodik a Nemzetközi Büntetőbíróság elfogadásának gondolatától, közöttük többen olyanok, akik jelentősek az ENSZ műveletei szempontjából. Esetükben ez a gondolat komoly problémákat vet fel, hiszen ha általánosságban sem ismerik el a 2013 májusi állapot szerint 122 állam által elfogadott bíróság joghatóságát, akkor egy ENSZ-művelet tekintetében sem fogják azt megtenni. Emellett pedig a békeműveletekben általában részt vevő államok amúgy is határozottan ragaszkodnak ahhoz, hogy saját személyzetük felett fenntartsák a büntető joghatóság gyakorolhatóságát. A megosztottság jól látszott azon a vitán, amit a Biztonsági Tanács a Nemzetközi Büntetőbíróság statútumának hatályba lépése után folytatott le a fent vázolt lehetőségről. Ennek során az államok jelentős része a javaslattal nem értett egyet.³⁵ A helyzet éles mivoltára utalt, hogy két nappal később a

³¹ *Saddam Hussein v. Coalition Forces (Albania, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Turkey, Ukraine and the United Kingdom)* (Application no. 23276/04) Admissibility decision, 14 March 2006.

³² Rome Statute of the International Criminal Court. Rome, 17 July 1998, UNTS vol. 2187, 3. p.

³³ E témáról bővebben lásd LATTMANN TAMÁS: *A nemzetközi büntetőbírói fórumok működésének rendszere, különös tekintettel a Nemzetközi Büntetőbíróságra – politika, parancs vagy jog?* In: KIRS ESZTER (szerk.): *Egységesedés és széttagolódás a nemzetközi büntetőjogban*. Bíbor Kiadó, Miskolc 2009., 9-24. pp.

³⁴ Lásd bővebben a Statútum 8. cikkét.

³⁵ Security Council debates link between UN peacekeeping, International Criminal Court. UN News Centre, 10 July 2002.

Tanács el is fogadta 1422. sz. határozatát, amely kifejezett immunitást biztosított az ENSZ-műveletekben részes azon békefenntartók számára, amelyek állama nem erősítette meg a Büntetőbíróság statútumát.³⁶ A Biztonsági Tanács döntése komoly kritikákat váltott ki egyes államokból, illetve a bíróság működését figyelemmel kísérő jogvédő és egyéb szakmai szervezetekből.³⁷ Véleményem szerint a Statútum szövege alapján erre a mentesítésre amúgy nem is biztos, hogy szükség lett volna, ám a politikai kedélyeket mindenképpen megnyugtatta.

Ez a fajta elzárkózás elsősorban az Egyesült Államok számára volt fontos, amely ennek azzal adott súlyt, hogy a Biztonsági Tanácsban még pár nappal korábban megvédte a boszniai békefenntartó művelet folytatását, miután nem kapott immunitást katonái számára a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága alól, nem törődve az ezzel kiváltott politikai feszültséggel.³⁸ Összességében megállapítható, hogy az akkori adminisztráció érvelése a bíróságot az amerikai polgárookra veszélyes fenyegetésnek tekintette, kritikaként emlegetve az intézmény ügyészének „korlátlan” hatalmi jogosítványait, legalábbis *John D. Negroponte* ENSZ-nagykövet korábbi megfogalmazása szerint.³⁹ A határozat maga csak egy évre állapította meg a mentességet, 2003-ban egy újabb évre – komoly viták után – még egyszer meghosszabbították, ám 2004-ben már nem újították meg, mert az Egyesült Államok az iraki háború, azon belül pedig az Abu Ghraib börtönben elkövetett fogolykínzások miatt kirobbant botrány hatására – érzékelve a kedvezőtlen külpolitikai körülményeket – elállt e szándékától.

Ám az Európa Tanács tagállamainak többsége, az Európai Unió tagállamai közül pedig mindenki részese a Nemzetközi Büntetőbíróság statútumának, sőt az Európai Unió a bíróság legelkötelezettebb támogatói közé tartozik, nem egyszer az Egyesült Államokkal is vitákat és feszültséget vállalva a kérdés miatt.⁴⁰ Így Magyarország is elismeri a Nemzetközi Büntetőbíróságot, ami azt jelenti, hogy függetlenül más államok megfontolásaitól, a magyar katonai részvétellel zajló műveletek esetén számolni kell a bíróság eljárási lehetőségével, még akkor is, ha annak esélye minimális. A komplementaritás elve alapján ugyanis a bíróság csak akkor járhat el, ha az érintett állam nem tud, vagy nem akar eljárást lefolytatni, és ez a magyar katonai büntető igazságszolgáltatási rendszer fejlettsége okán véleményem szerint nem túl valószínű.

³⁶ Resolution 1422 (2002). Adopted by the Security Council at its 4572nd meeting, on 12 July 2002. S/RES/1422 (2002).

³⁷ Pl. a Human Rights Watch kritikáját lásd bővebben: The ICC and the Security Council: Resolution 1422. Legal and Policy Analysis. Online elérhető: <http://www.hrw.org/legacy/campaigns/icc/docs/1422legal.pdf> (letöltve: 2013-05-01).

³⁸ Az esetről bővebben lásd pl. Annan condemns US Bosnia veto. BBC News, 3 July 2002. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/2091832.stm> (letöltve: 2013-05-01).

³⁹ Vote About the International Criminal Court. John D. Negroponte, U.S. Permanent Representative to the United Nations. July 12, 2002. U.S. Mission to the United Nations. Online elérhető: <http://2001-2009.state.gov/p/io/rls/rm/2002/11846.htm> (letöltve: 2013-05-01).

⁴⁰ A 1422. sz. határozat megújításakor az EU soros elnökséget ellátó Görögország által kifejtett álláspont is elutasító volt. Lásd bővebben The proposed renewal of the provisions of Security Council Resolution 1422 (2002). Statement by H.E. Ambassador Adamantios Th. Vassilakis, Permanent Representative of Greece to the UN on behalf of the European Union. New York, June 12, 2003.

V. Következtetések

Úgy vélem, a nemzetközi jog egyes elemeiben változó rendszere – így az Emberi Jogok Európai Bírósága, vagy a Nemzetközi Büntetőbíróság tevékenysége is – gyakorol ugyan hatást a békefenntartás és az ENSZ-műveletek rendszerére, de ezek a hatások egyelőre még nem forgatták fel a rendszer egészét. Vizsgálatuk ugyanakkor nagyon fontos, ha azt szeretnénk, hogy az ilyen műveletekben részt vevő magyar személyzet jogi szempontból is „biztonságban” érezhesse magát. Amennyiben hazánk továbbra is a nemzetközi békefenntartó közösség aktív és megbecsült tagja kíván maradni, ezekkel számolnunk kell.

A nemzetközi jog általános rendszeréből ugyanakkor véleményem szerint továbbra is nagyon hiányzik a békefenntartásra és az ENSZ-műveletekre vonatkozó átfogó szabályozás, ahogy a strasbourgi vagy hágai bírói fórumok részéről is az egyértelmű következtetések levonása – igaz, az eddigi ügyek alacsony száma miatt ez egyelőre nem is reális elvárás. A már létező, és fokozatosan formálódó norma-töredékekből formálódni látszik ugyan egy rendszer, de mindenképpen hasznos lenne annak koncentrált továbbfejlesztése, és természetesen figyelembe vétele az ENSZ részéről is. Hazai feladat, hogy ezeket beépítsük a katonai felkészítés rendszerébe – ugyanakkor kérdés, hogy e beépítésnek milyen szinten kell megtörténnie. Véleményem szerint ez nem csupán a tényleges felkészítők, azaz az oktatás-képzési rendszer szereplőinek a feladata, hanem jelentős részben a jogalkotás szintjén is megjelenő kihívás. A nemzetközi rendszer változásainak figyelemmel kísérése, a jelen tanulmányban is vizsgált bírói fórumok gyakorlatának nyomon követése, ezek beépítése a hazai szabályozókba komplex feladatot jelent, amelyet csak akkor lehet hatékonyan ellátni, ha a jogalkotó-végrehajtó rendszer és a tudományos-oktatói műhelyek között megfelelő együttműködés alakul ki.